

РЕШЕНИЕ

№ 1371

гр. София, 29.02.2024 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 32 състав,
в открито заседание на 31.01.2024 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Красимира Милачкова

при участието на секретаря Спасина Иванова, като разгледа дело номер **9217** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 405 от Кодекса на труда (КТ), във вр. с чл. 145 - чл. 178 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).
Образувано е по жалба на изпълнителния директор на Националната агенция за приходите (НАП) против предписания по т. 1, т. 2, т. 3 и т. 8 от протокол за извършена проверка (П.) № ПР2327521/01.08.2023 г., допълнен с решение от 21.08.2023 г., издадени от инспектори в дирекция „Инспекция по труда Софийска област“ (ДИТ). Ответникът чрез процесуалния си представител оспорва жалбата като неоснователна. След като обсъди доводите на страните и представените доказателства, съдът в настоящия състав приема следното от фактическа и правна страна.
Жалбата е допустима, като подадена в законоустановения за това срок от лице, което има правен интерес от оспорването. Адресат на процесните предписания, съгласно текста им, е НАП в качеството си на орган по назначаването и работодател. Съгласно чл.4, ал.2 от Закона за НАП (ЗНАП), тя се ръководи и представлява от изпълнителния директор. Последният е орган по назначаването и работодател, съгласно специалната норма на чл.13, ал.1 ЗНАП. В това му качество изпълнителният директор на НАП има правен интерес от оспорването. Наред с това, като представляващ НАП, с подадената от него чрез пълномощник жалба е надлежно упражнено правото на оспорване и от НАП, посочена като адресат на предписанията. Разгледана по същество, жалбата е основателна.

С горепосочения протокол, в обжалваните му части, на НАП в качеството ѝ на орган по назначаването и работодател по смисъла на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби

(ДР) на КТ, на основание чл. 404, ал. 1, т. 1 КТ и чл. 131, ал. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл), са дадени следните предписания:

- по т. 1: да осигури на служителите от ГД „Фискален контрол“ близо до работните места (трасета съответно изходящ товарен трафик „Изход“ от Република България и входящ товарен трафик „Вход“ към Република България при ГКПП - К.) тоалетни с умивалници с топла и студена вода, съгласно чл. 237, ал. 1 от Наредба № 7 от 23 септември 1999 г. за минималните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд на работните места и при използване на работното оборудване (Наредба № 7 от 23 септември 1999 г.), във вр. с чл. 235 от същата и във връзка с чл. 38а, ал. 2 ЗДСл.;

- по т. 2: да осигури на работещите от ГД „Фискален контрол“, на територията на ГКПП – К., питейна вода с цел осигуряване на рационален питеен режим с оглед компенсиране на загубите на течности и предпазване от обезводняване на организма, съгласно чл. 237, ал. 2 от Наредба № 7 от 23 септември 1999 г., във връзка с чл. 94, т. 2 от същата и във връзка с т. 2.1 позиция втора към т. 4.1.7 от Карта № 1 за оценка на професионалния риск на работното място ГКПП – К. от 04.04.2023 г.;

- по т. 3: с оглед предотвратяване или ограничаване на всяко неблагоприятно въздействие, произтичащо от характера и организацията на работа, на работното място и трудовия процес и осигуряване на оптимални условия на труд, висока работоспособност, ефективност и удовлетвореност при осъществяване на трудовата дейност от служителите на ГД „Фискален контрол“, на територията на ГКПП – К., да осигури по време на нощните смени или при полагане на нощен труд тонизиращи или ободряващи напитки на служителите, съгласно чл. 3, ал. 1 от Закона за здравословни и безопасни условия на труд (ЗЗБУТ), във връзка с чл. 3 от Наредба № 11 от 21 декември 2005 г. за определяне на условията и реда за осигуряване на безплатна храна и/или добавки към нея (Наредба № 11 от 21 декември 2005 г.), във вр. с чл. 38а, ал. 2 ЗДСл.;

- по т. 8: за ефективното оказване на първа долекарска помощ, да осигури аптечка или аптечна чанта, комплектовани с медикаменти в зависимост от рисковите фактори на съответната трудова дейност, съгласно чл. 4 от Правилата за оказване на първа долекарска помощ при увреждане на здравето при работа, във връзка с § 1, т. 9 от ДР на ЗЗБУТ.

Определен е срок за изпълнение на предписанията: 10.08.2023 г. по т. 1 и 07.08.2023 г. по т. 2, т. 3 и т. 8.

Жалбоподателят е оспорил предписанията по т. 1, т. 2, т. 3 и т. 8, по административен ред пред изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (ИАГИТ). Последният със свое решение изх. № 23078064/28.08.2023 г. на ИАГИТ (л. 10 – 13 от делото), на основание чл. 97, ал. 1 АПК, е отхвърлил тази жалба. Следователно, по аргумент от чл. 145, ал. 2, т. 2 вр. т. 1 АПК, предмет на съдебен контрол за законосъобразност в случая е първоначалният индивидуален административен акт – горепосочените предписания.

В решението на изпълнителния директор на ИАГИТ са изложени мотиви, както следва. По предписанията по т. 1 и т. 2: при извършен оглед на обекта на контрол, чрез преки сетивни възприятия, контролните органи установили, че санитарните помещения в сградата на БАБХ, намиращи се на разстояние около 50 м. от работните места на работещите от ГД „Фискален контрол“ на ГКПП – К. – входящ товарен трафик „Вход“ към Република България, както и санитарните помещения, намиращи

се на разстояние около 20 м. и 70 м. от работните места на работещите от ГД „Фискален контрол“ – изходящ товарен трафик „Изход“ от Република България, са заключени и няма осигурен свободен достъп до същите. Това обстоятелство изпълнителният директор на ИАГИТ установил от Протокол за извършен оглед по работните места от 12.07.2023 г. В него било посочено, че съгласно събраните при проверката сведения от работещите, служителите на ГД „Фискален контрол“ не разполагат с ключове за санитарните помещения. Същите са декларирали, че не разполагат с осигурена вода за пиене и ободряващи напитки. Установено било, че на територията на ГКПП – К. има обществена тоалетна, която е със свободен достъп, но същата е отдалечена от работните места на служителите на ГД „Фискален контрол“ и предвид натоварения пътничопоток, ползването ѝ изисква продължително чакане. По-горестоящият административен орган е приел, че правилно са подведени установените нарушения към съответните правни норми и правилно органът по назначаване е бил задължен да осигури на работещите от ГД „Фискален контрол“ на територията на ГКПП – К., тоалетни и умивалници с топла и студена вода, както и питейна вода.

По предписанието по т. 3: видно от Заповед № ЗЦУ-1334/19.10.2017 г. и представените при проверката графици за работа, работното време на служителите на ГД „Фискален контрол“, работещи на обект ГКПП – К., е регламентирано при условията на сумарно изчисляване, с период на отчитане от 4 месеца, на две смени: дневна от 08:00 ч. до 20:00 часа и нощна от 20:00 ч. до 08:00 часа, като на служителите, полагащи нощен труд, не са осигурени тонизиращи или ободряващи напитки. Не е споделено становището на жалбоподателя за липсата на нормативен ред за предоставяне на тонизиращи или ободряващи напитки, като е посочено, че искане за удължаване на срока на даденото предписание не е направено пред административния орган, а по-горестоящият няма правната възможност да удължи този срок.

По предписанието по т. 8: посочено е, че при извършената проверка по работни места служителите на ГД „Фискален контрол“ заявили, че никога не са имали оборудвана аптечка с каквито и да е медикаменти. Като недоказано е определено твърдението в жалбата, че на трасе изходящ товарен трафик „Изход“ от Република България е позициониран микробус (мобилен офис), оборудван с аптечка. Посочено е, че същото е направено едва в производството пред по-горестоящия административен орган, като липсват основателни причини, поради които не са представени сведения за наличие на аптечка на обекта на контрол в рамките на административното производство. Не са установени нарушения на разпоредбите на чл. 34 и чл. 35 АПК, гарантиращи правото на страната да представи документи и сведения при издаване на индивидуалния административен акт. Непредоставянето на контролните органи на всички необходими сведения от значение за осъществяване на контрола не освобождава адресата на акта от отговорност.

По делото са изслушани свидетелските показания на А. Ц. Ц., Д. Н. Г. и Б. Л. Т., които съдът в настоящия състав възприема като обективни и последователни, а по съществуването им – и безпротиворечиви.

Свидетелят А. Ц. посочва, че работи на длъжност „старши експерт“ в ГД „Фискален контрол“ на ГКПП – К., като осъществява проверка на товарни автомобили. И на двете трасета, и на „Вход“ към Република България, и на „Изход“ от Република България, са осигурени тоалетни с течаща вода. Заявява, че на трасе

„Изход“ има нова сграда на Агенция „Митници“, където тоалетните са чисто нови, пуснати от тази година (2023). На трасе „Вход“ има в сградата на БАБХ тоалетна, на която им е осигурен достъп, но тя е вътре в сградата при тях. Според свидетеля Ц., сградата на БАБХ функционира денонощно. Изяснява още, че на трасе „Изход“ от Република България има две тоалетни, като едната е под същия навес, където са ситиурани ГД „Фискален контрол“, Агенция „Митници“ и Гранична полиция, на 20 метра. Има също една по-далечна (на 50-70 м.), в сградата на Агенция „Митници“, която е с постоянен достъп. Свидетелят сочи, че служителите на НАП от „Фискален контрол“ имат свободен достъп до тоалетните и, че същите се ползват само от служители на граничния пункт. Посочва, че има аптечка за първа помощ в бус, който им е оставен на граничния пункт, за да го ползват за придвижване, защото „Вход“ и „Изход“ са далечни трасета и в него има офис-бус. Всеки един от служителите (по двама на трасе) могат да управляват буса, имат достъп до него, като той не се заключва.

Свидетелят Д. Г. сочи, че работи на длъжност „инспектор“ в ГД „Фискален контрол“ на ГКПП – К., като от работодателя са му осигурени ползването на тоалетна и умивалници на работното място. Работи и на трасе „Вход“ и „Изход“, където има тоалетни, които се ползват от служителите на НАП. На трасе „Изход“ тоалетните са отворени и се ползват както от тях, така и от служителите на Агенция „Митници“ и Гранична полиция. На трасе „Вход“ ги ползват заедно със служителите от БАБХ. Допълва, че сградата на БАБХ работи денонощно и достъпът до нея е свободен, тъй като са служители. Външни лица не биха могли да влязат вътре. Евентуално, ако е заключено, служителите на БАБХ им отключват да влязат. Няма пречки, който желае да отиде до тоалетните. Заявява още, че аптечка за първа помощ има в бус, който се намира на трасе, като той циркулира между двете трасета. Допълва, че служителите на смяна ползват буса, като ключът е един. Същият е на ГКПП – К. на пункт, по необходимост – на трасе, където има нужда.

Свидетелят Б. Т. посочва, че на 12.07.2023 г., по сигнал за лоши условия на труд и по-конкретно за липса на санитарни и хигиенни помещения за служителите на ГД „Фискален контрол“ на ГКПП – К., била извършена проверка на място. Предвид това, че през март месец били правили вече проверка, знаели къде са санитарно-битовите помещения на ГКПП, като отново установили, че всички тоалетни са заключени. След това отишли на работните места на служителите от НАП, представили им се и им дали декларации, в които да посочат установените факти и обстоятелства. При разговор, служителите потвърдили, че тоалетната, която им е осигурена от органа по назначаване, е всъщност обществената тоалетна, до която достъп имат всички пътуващи. Посочили, че ползват тоалетните на Агенция „Митници“, които се заключвали и, че служителите не им отказвали достъп до тях, но имало неудобство да ги търсят, да им отключват и т. н. Свидетелката сочи, че в кабината на „Изход“ и в кабината на „Вход“, където са работните места на служителите, не е била осигурена аптечка от органа по назначаването. По отношение на осигурена течеща топла и студена вода, такава е нямало. Установили на място една чешма, която е между двата пункта, които са на голямо разстояние, като горе-долу по средата била ситиурана. От същата течала непрекъснато студена вода, от която чешма пътуващите си наливали вода. Проверяващите придружили един от служителите до една от тоалетните, която била заключена. След като намерили лице от ръководството на БАБХ, отворили тоалетната и същата можело да се ползва. Свидетелката Т.

посочва, че още при първата проверка установили, че никой не ограничава достъпа до въпросните помещения. Коментарът бил, че те са колеги, ежедневно общуват, познават се и на никого не е отказвана тоалетна, но реално, според свидетелката е хубаво да се направи договореност между Агенция „Митници“ и НАП – да се споразумеят по някакъв начин и да се осигури ключ за тези служители, които са на смяна от страна на ГД „Фискален контрол“. Относно аптечката посочва, че на въпроса дали имат такава, служителите са посочили, че нямат. Ако били казали, че има такава, щели да поискат да видят тази, която се намирала в автомобила. Сочи, че впоследствие, при изпълнение и обжалване на предписанията било посочено, че има осигурена аптечка в бус, който е бил в близост до контейнера в работните места на вход към България. Там бил паркиран бусът, с който всъщност, ако колегата, който циркулира между двата поста е шофьор, го ползва, за да се придвижва, защото разстоянието е доста голямо. Това обаче не е работно място, там няма служители. Свидетелката сочи, че по време на проверката са установили две работни места на „Изход“ и две на „Вход“, които са обособени в контейнер като офис-помещение, а бусът бил паркиран отстрани. Свидетелката изяснява още, че по нито една от принудителните мерки не е постъпвало искане за удължаване на срока.

При така установеното, съдът намира следното от правна страна:

В съответствие с чл. 131 ЗДСл, за предотвратяване и преустановяване на нарушенията, свързани със законодателството за държавния служител, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях инспекторите дават задължителни предписания на органа по назначаването. Задължителните предписания се дават в протокола по чл. 128, ал. 2 от същия закон, като се определят действията, които органът по назначаването трябва да предприеме, както и срокът за тяхното изпълнение. Съгласно чл. 404, ал. 1, т. 1 КТ, законоустановено правомощие на контролните органи на инспекцията по труда е да прилагат принудителни административни мерки, като дават задължителни предписания на работодателите, предприятията - ползватели, органите по назначаването и длъжностните лица за отстраняване на нарушенията на трудовото законодателство, на законодателството, свързано с държавната служба, включително и на задълженията по социално-битовото обслужване на работниците и служителите и на задълженията за информиране и консултиране с работниците и служителите по този кодекс и по Закона за информиране и консултиране с работниците и служителите в многонационални предприятия, групи предприятия и европейски дружества, както и за отстраняване на недостатъците по осигуряването на здравословни и безопасни условия на труда. Оспорените предписания, по аргумент и от чл. 399 КТ, чл. 23, ал. 1, т. 1 във вр. с чл. 21 от действащия към датата на издаването на същите Устройствен правилник на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, е в пределите на материалната (предметна) и териториална компетентност на инспекторите, приложили ПАМ.

Последните съответстват на изискванията за спазване на установената форма. Посочено е правното основание за издаване на акта - чл. 404, ал. 1, т. 1 КТ и чл. 131 ЗДСл, както и, кои са фактическите основания, мотивирали органа да постанови процесните ПАМ. От посочените основания за издаване на оспорения акт става ясно от кои юридически факти органът черпи упражненото от него публично субективно право. По делото липсват данни за допуснати в хода на административното производство съществени процесуални нарушения.

Наред с това, съдът в настоящия състав намира, че оспорените предписания са

издадени в несъответствие с материалния закон и неговата цел.

На първо място, разпоредбата на чл. 38а ЗДСл предвижда правото на държавния служител на безопасни и здравословни условия на труд съгласно ЗЗБУТ и нормативните актове за неговото прилагане, които се осигуряват от органа по назначаването. Според чл. 237, ал. 1 и ал. 2 от Наредба № 7 от 23 септември 1999 г., близо до работните места, помещенията за почивка, съблекалните, душовите помещения и умивалните се осигурява необходимият брой тоалетни с умивалници. На работещите се осигурява достатъчно количество питейна вода и по възможност подходящи безалкохолни напитки. В случая не се установява безпротиворечиво твърдяното неизпълнение на посочените задължения от страна на работодателя. Предписанията се явяват индивидуален административен акт и съответно административният орган носи тежестта да установи съществуването на фактите, които обосновават издаването на акта. Изявленията на свидетелите не обуславят безпротиворечив извод, че няма осигурен достъп до санитарните помещения, които се намират на ГКПП – К., на двете трасета - „Вход“ към Република България и „Изход“ от Република България, за служителите на ГД „Фискален контрол“. Това, че същите се ползват и от служители на Агенция Митници, „Гранична полиция“ и БАБХ, както и, че понякога се налага да поискат тези помещения да бъдат отключени, създава действително неудобство, но то не може да се приравни на липса на изпълнение на посочените по-горе задължения. Фактически достъп до тоалетните за служителите на НАП е осигурен. НАП е ползвател на съоръжения – преносими фургони на територията на ГКПП, от които служителите на ГД „Фискален контрол“ осъществяват служебните си задължения. Съгласно чл. 2, ал. 2 от Наредбата за граничните контролно-пропускателни пунктове, зоните на ГКПП обхващат територията, на която са разположени сградите, помещенията, работните места, подземните и надземните съоръжения, техническите средства и местата за преходи, изчакване и проверка на лица, превозни средства и стоки. Службите за граничен контрол са длъжни да не пречат на другите ползватели да използват общите части от територията на ГКПП (чл. 23, ал. 6, т.1 от Наредбата). Зоната на ГКПП обхваща цялата прилежаща територия, ведно с всички сгради и контролни съоръжения, като общите части се ползват от всички ползватели, включително и НАП. Установява се по делото, че служителите на ГД „Фискален контрол“ могат да ползват тоалетните, намиращи се на територията на граничните пунктове, дори и да не съществува изрична договореност между различните институции. Видно от представения График на физиологичния режим на труд и почивка на служителите от ГД „Фискален контрол“, утвърден на 02.05.2023 г., включени са технологични почивки (част от които са с продължителност от 30 мин.), които отчасти да компенсират неудобствата при ползване на санитарните помещения. По-специално относно показанията на свидетелката Т. следва да се отбележи и, че те са до голяма степен повлияни от съдържанието на посочения от нея и приложен в преписката сигнал (л.116). Това съдържание обаче не може да се приеме за достоверно, тъй като в него е поискано вземане на мерки за адекватни условия на труд за служителите на „Национална агенция по приходите“, докато, ако сигналът е подаден

действително от служител на НАП, последният би бил наясно, че наименованието ѝ е „Национална агенция за приходите“.

На следващо място, в т. 8 от обжалвания акт е предписано осигуряване на аптечка или аптечна чанта, комплектовани с медикаменти в зависимост от рисковите фактори на съответната трудова дейност. Съгласно чл. 4 от Правилата за оказване на първа долекарска помощ при увреждане на здравето при работа (утвърдени със Заповед № РД 09-410 от 13.10.1994 г., издадена от министъра на здравеопазването и министъра на труда и социалните грижи, обн., ДВ, бр. 89 от 28.10.1994 г., в сила от 1.01.1995 г.), за ефективното оказване на първа долекарска помощ, работодателят следва да осигури аптечка или аптечна чанта, комплектовани с медикаменти в зависимост от рисковите фактори на съответната трудова дейност. Цитираното правило е в съответствие с § 1, т. 9 от ДР на ЗЗБУТ, според която „минимални изисквания за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труда“ са най-малките допустими изисквания за опазване на здравето на работещите и осигуряването на тяхната безопасност при работа. Работодателят може да прилага по-високи изисквания, с което да осъществи по-добро ниво на предпазване на работещите, но не и по-ниски от минималните изисквания. Съгласно показанията на свидетелите, аптечка за първа помощ има в бус, който циркулира между трасетата. Инспекторът, извършила проверката на място, също потвърждава за наличието на бус, но не е проверено наличието на аптечка вътре в него. Ето защо, в тази му част оспореният административен акт е издаден без да са изяснени в пълнота релевантните факти. В заключение следва да се отбележи и, че съгласно чл. 1 от Инstrukция № 1 от 20.02.2008 г. за съдържанието на аптечките на моторните превозни средства, издадена от министъра на здравеопазването, аптечките на движещите се по пътя три- и четириколесни моторни превозни средства съдържат: еластична лента за кръвоспиране; марлен бинт; пакет медицински памук; стерилни превръзки за повърхностни рани; пластири за рани; адхезивен пластир за прикрепване на превръзка; триъгълна кърпа; стерилни полиетиленови ръкавици, голям размер; разтвор на водна основа, подходящ за дезинфекция на ръце и раневи повърхности; безопасни игли; ножица с тъпи върхове; уред за обдишване. Ако такава е била налична, то работодателят е спазил критерия на § 1, т. 9 от ДР на ЗЗБУТ за минимални изисквания за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд. Няма изискване за конкретно място на разполагане на аптечката.

По отношение на предписанието по т. 3 - да се осигурят по време на нощните смени или при полагане на нощен труд тонизиращи или ободряващи напитки, жалбоподателят сочи, че определеният срок на предписанието не е подходящо преценен и е нереалистично кратък. Както беше посочено по-горе, служителите от ГД „Фискален контрол“ работят на две смени – дневна и нощна. Съгласно чл. 3 от Наредба № 11 от 21 декември 2005 г., по време на нощни смени или при полагане на нощен труд на работниците и служителите се осигуряват тонизиращи или ободряващи напитки. Работодателят е следвало да изпълни това си задължение и без изрично предписание от контролен орган, като създаде необходимата вътрешна организация. В случая проверката, установила липсата на такива напитки, е извършена на

12.07.2023г.; предписанието е издадено на 01.08.2023г.; докладната записка, съдържаща предложение за обществена поръчка с предмет – доставка на тези напитки, е от 24.10.2023г. Поради това не може да се приеме, че причина за липсата им е недостатъчният срок, определен с процесното предписание.

Независимо от горното, оспорените предписания в цялост са незаконосъобразни, поради ненадлежащия им адресат. Както беше посочено по-горе, изпълнителният директор на НАП е орган по назначаването и работодател, съгласно чл.13, ал.1 ЗНАП и съответно, носител на правомощието да осигури необходимите условия на труд. Процесните предписания обаче са отправени до НАП, която съгласно разпоредбите на специалния закон не е органът по назначаването на държавните служители в агенцията и съответно - работодател на служителите, заемащи длъжност по трудово правоотношение. Поради това и като прецени законосъобразността на оспорения акт на основание чл.168, ал.1 АПК, съдът в настоящия състав намира, че предписанията са издадени в установената форма от компетентен орган; при това не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, но предписанията не са в съответствие с материалноправните разпоредби и целта на закона.

Така мотивиран и на основание чл. 172, ал. 2 АПК, съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ предписания по т. 1, т. 2, т. 3 и т. 8 от протокол за извършена проверка № ПР2327521/01.08.2023 г., допълнен с решение от 21.08.2023 г., издадени от инспектори в дирекция „Инспекция по труда Софийска област“.

Решението подлежи на касационно оспорване в 14-дневен срок от съобщаването му, пред Върховния административен съд.

Съдия: